

Forststyrelsen - affärsverkskoncern och naturskyddare styrd av miljöministeriet

Forststyrelsen är ett statligt affärsverk, som förvaltar drygt 12 miljoner hektar dvs. ca en tredjedel av mark- och vattenegendomen i riket. Föremål för revisionen var koncernen Forststyrelsen och skötseln av de för denna uppställda uppgifterna, samt resultat- och ägarstyrningen av Forststyrelsen.

Forststyrelsen är det enda statliga affärsverket som resultatstyrs av två ministerier, och som vid sidan av affärsverksamhet sköter också offentliga förvaltningsuppgifter. Till dem hör bl.a. naturskyddsuppgifter och förvärv av naturskyddsområden, natur- och rekreationstjänster, verkställande av vilt- och fiskhushållningsprojekt samt ödemarksövervakning.

På basis av revisionen är Forststyrelsen en funktionellt ändamålsenlig och ändamålsenligt styrd helhet, där branschen naturtjänster fungerar resultatrikt. Det mångsidiga kunnande gällande användningen av naturresurserna och naturskyddet som finns i organisationen stöder skötseln och samordningen av de tre huvudsakliga uppgiftsområdena (affärsverksamhet, samhällseliga skyligheter och offentliga förvaltningsuppgifter).

I koncernen Forststyrelsen har affärsverksamheten och de offentliga förvaltningsuppgifterna klart avskiljts från varandra i fråga om finansiering, budgetering och bokslut. De offentliga förvaltningsuppgifterna har på det sätt lagen förutsätter separerats från affärsverksamheten och verksamheten är genomskinlig. Alla offentliga förvaltningsuppgifter har i koncernen sammanförts i en särskild enhet för offentliga förvaltningsuppgifter (naturtjänster). Ordandet av de nya förvaltningsuppgifter som påfördes naturtjänsterna, och omorganiseringen av verksamheten krävde mycket extra arbete åren 2005 och 2006, men under det tumult inom uppgifterna som har rått i ett par års tid har naturtjänster förmått sköta sina naturskyddsuppgifter i enlighet med målsättningarna.

Resultatstyrningsprocessen mellan miljöministeriet och Forststyrelsen fungerar bra och samarbetet är intimt och smidigt. Emedan Forststyrelsen i egenskap av producent av naturskyddstjänster till stor del har ett naturligt monopol, råder mellan miljöministeriet och Forststyrelsen inte någon egentlig relation enligt modellen beställare-producent. Den nuvarande verksamhetsmodellen kan i den nuvarande verksamhetsomgivningen betraktas som ändamålsenlig, men en effektivitetsnytta eftersträvad genom konkurrens uppnås inte.

I Forststyrelsens rapportering till miljöministeriet ges information om hur de uppställda målsättningarna har förverkligats och om naturtjänsternas penninganvändning enligt utgiftsslag, men av rapporteringen framgår inte tillräckligt de använda pengarnas samband med hur målsättningarna har uppnåtts och inte heller orsakerna till variationerna mellan målsättningarna och utfallet.

Med tanke på koncernens riskhantering hör styrningen av affärsverksamheten och övervakningen av riskerna till styrelsens svåraste och viktigaste verksamheter. Av denna anledning utvärderades verksamheten i Forststyrelsens styrelse närmare vid revisionen med en granskning av två case-fall med anknytning till utvecklande och utvidgande av verksamheten: Forias affärsverksamhet och bolagiseringen av Morenia. Forias affärsverksamhet i hemlandet inleddes i början av år 2002 och upphörde i början av år 2004. Forias affärsverksamhet i utlandet inleddes under senare hälften av år 2002 och upphörde i slutet av år 2006. Morenia bolagiserades 1.3.2006. I fallet Foria kan man inte säga att styrelsen försummat sin styrnings- och övervakningsskyldighet. Styrelsen beaktade emellertid inte tillräckligt bristerna i å ena sidan Foria-gruppens och å andra sidan Forststyrelsens riskhantering och riskbedömning. Bolagiseringen av Morenia behandlade Forststyrelsens styrelse utförligt och grundligt, och tog på tillbörligt sätt i betraktande de ägarpolitiska riktlinjer och ställningstaganden som framförts av det ekonomisk-politiska ministerutskottet.

I styrningen av de offentliga förvaltningsuppgifterna är affärsverkets styrelses uppgift och roll snävare, och de ärenden som behandlas är i allmänhet mera stadgade och likadana till sitt innehåll från ett år till ett annat än vad som är fallet i styrningen av affärsverksamheten. Styrelsen har skött de till de offentliga förvaltningsuppgifterna anknutna styrningsuppgifterna på ett adekvat sätt. Den nuvarande styrelsen (1.4.2005 - 31.3.2008) har med sin verksamhet

svarat på den vid reformen av affärsverken åt styrelsen tilldelade rollen att vara ett allt viktigare organ för styrning och övervakning av affärsverkets verksamhet i ägar- och resultatstyrningen.

När lagen om statens affärsverk förnyades var en målsättning att klargöra den behörighet och de övervakningsrelationer som gäller för skilda organ vid affärsverket. I lagen har på likartat sätt som i lagen om aktiebolag föreskrivits, att verkställande direktören är ett obligatoriskt organ och att styrelsen tillsätter och entledigar verkställande direktören, men vid Forststyrelsen tillsätts och entledigas verkställande direktören av statsrådet på föredragning av jord- och skogsbruksministeriet. På basis av revisionen kan konstateras, att förfarandet vid tillsättande och entledigande av verkställande direktören enligt lagen om Forststyrelsen bryter affärsverkets styrningskedja och de med denna förenade övervaknings- och ansvarsförhållandena.

De allmänna samhällliga skyldigheterna uppställer begränsningar för Forststyrelsens verksamhet och strävan efter vinst. När resultatmålet uppställs beaktas skyldigheterna som en faktor som reducerar målsättningen. Vid Forststyrelsen genomfördes i samarbete med jord- och skogsbruksministeriet ett projekt för utvecklande av ett system för uppföljning av de allmänna samhällliga skyldigheterna. Vid det gjordes en grundlig bedömning av, hur stora de allmänna samhällliga skyldigheter som bör beaktas i Forststyrelsens affärsverksamhet är mätta i pengar. På grundval av uppföljningssystemet kan man bättre än förr bedöma affärsverksamhetens faktiska lönsamhet och staten-ägaren kan bättre än förr ta ställning till dimensioneringen av skyldigheterna. Uppbyggnaden av det nya uppföljningssystemet är emellertid ännu delvis på hälft, särskilt vad gäller kalkylering och utvärdering av nyttoeffekterna.

En betydande del av statens mark- och vattenegendom, till sitt balansvärde ca 3,5 miljarder euro, förvaltas och handhas av Forststyrelsen som hör till ekonomin utanför statsbudgeten. En adekvat uppföljning av statsfinanserna som helhet förutsätter, att om denna egendom och skötseln av den rapporteras noggrannare än för närvarande i statens bokslutsberättelse. Jord- och skogsbruksministeriets och miljöministeriets rapportering till riksdagen i statens bokslutsberättelse om hur de för Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter uppställda målsättningarna har förverkligats har emellertid varit mycket knapp. I kapitlet om jord- och skogsbruksministeriets

förvaltningsområde har man ofta endast nöjt sig med att meddela, att målsättningarna har uppnåtts, och i texten har inte hänvisats till de offentliga förvaltningsuppgifter som styrs av miljöministeriet. I miljöministeriets kapitel har inte behandlats Forststyrelsens naturskyddsarbete, eller det att naturskyddsuppgifterna utgör en del av den helhet som Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter bildar.

Revisionsverket anser, att riksdagen inte för närvarande får tillräcklig rapporteringsinformation om hur målsättningarna förverkligas till stöd för sina styrningsbeslut. Åt riksdagen borde i statens bokslutsberättelse ges mera information om Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter och övriga uppgifter, så att rapporteringen i statens bokslutsberättelse utgör en klar motpol till det dokument där målsättningarna uppställs, dvs. statsbudgeten. I rapporteringen borde ägnas större uppmärksamhet än för närvarande åt de offentliga förvaltningsuppgifterna som helhet och inte enbart åt enskilda åtgärder eller uppgifter.

Omsättningen för affärsverksamhetskoncernen Forststyrelsen var år 2006 ca 268 miljoner euro och räkenskapsperiodens resultat ca 72 miljoner euro. Balansen var ca 2 586 miljoner euro och personalstyrkan som årsverken 1 418. Till staten intäktsfördes för år 2006 ca 65 miljoner euro. Forststyrelsen har länge bland de statliga affärsverken varit den största och jämnaste intäktsföraren av vinst, och har på 2000-talet varje år intäktsfört ca 40 - 60 miljoner euro till staten. Kärnan i Forststyrelsens affärsverksamhet har genom åren varit virkesförsäljningen, vars andel årligen har utgjort 85 - 90 % av omsättningen och andelen av affärsverksamhetens resultat ännu större. I Forststyrelsens strategi har en målsättning varit att med hjälp av annan affärsverksamhet åstadkomma en tredje stödpelare vid sidan av den inhemska skogshushållningen och de offentliga förvaltningsuppgifterna. Forststyrelsen har tills vidare inte lyckats med detta.

För verksamheten inom Forststyrelsens naturtjänster användes år 2006 totalt 54 miljoner euro. Slutsumman i de offentliga förvaltningsuppgifternas balansräkning var ca 1 005 miljoner euro och den totala arbetsinsatsen 587 årsverken. Mark- och vattenområdena utgör 95 % av aktiva i de offentliga förvaltningsuppgifternas balansräkning.

